

# Edustuksellisuus ja deliberaatio eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä<sup>1</sup>

JENNI RINNE

**ABSTRACT:**  
Representation and deliberation in the work of parliamentary committees

Modern democratic representation is best understood through the working of political parties which tend to influence the role of talk in parliaments. Based on the interviews of 17 current MPs in Eduskunta, two civil servants and one former MP, this study examines how the common notion of parliamentary committees being the 'true arenas' of deliberative talk relates to the understanding of MPs' role as party delegates and trustees in the context of committee work. On the theoretical side, the article considers the more recent discussion regarding deliberative democratic theory and representation in general. The interviews show that deliberation described as reciprocal argumentation, opening up of new standpoints and changing of opinions is somewhat subordinate to the logics of 'party democracy'. However, not all discussions and negotiations necessarily follow the government vs. opposition division as there are also examples where the committee 'acts together' and aims at compromises.

## Johdanto

Keskustelu ja deliberaatio ovat keskeinen osa parlamenttien työskentelyä. Niillä on myös monenlaisia merkityksiä sekä käytännön päätöksenteon, kansanedustajan edustusroolin että poliittisen edustamisen legitimitetinkin kannalta. Käytännössä keskustelu ei kuitenkaan aina jäsenny deliberaatiivisten ihanteiden mukaisesti vaan niin sanottu puoluedemokratian malli asettaa sille omat rajoituksensa.

Keskustelun merkitys käytännön päätöksenteossa on osin yhteydessä siihen, millä areenalla keskustelua ja deliberaatiota käydään. Täysistuntokeskustelussa esiin nousevat näkemykset ja näkökulmat noudattelevat usein eduskunnassa edustettujen puolueiden päälinjauksia. Puolueiden dominoimaan edustukselliseen demokratiaan on kehkeytnyt sisäinen jännite, joka pitkälti kietoutuu yksittäisen kansanedustajan parlamentaarisen roolin ympärille. Puoluedemokratiassa kansanedustaja voi-

daan nähdä pitkälti puolueensa "valtuutettuna" (*delegate*). Parlamentaarinen rooli tulee kuitenkin hahmottaa myös sitä taustaa vasten, että vain osa parlamentin keskustelusta näkyy julkisuudessa. Valiokuntia, parlamenttien ei-julkisia puheen paikkoja, on kutsuttu parlamentin "todellisen deliberaation areenoiksi" (Helander & Pekonen 2007, 134–136; Mattson & Ström 1995, 249; Pekonen 2008, 215). Ilmaisuu viittaa siihen, että suljettujen ovien takaisessa valiokuntatyöskentelyssä kansanedustajat toimivat ja puhuvat pääasiassa puolueidensa "luotettuina" (*trustee*). Edustajien kannat voivat tällöin muodostua pikemminkin valiokuntatyöskentelyssä käydyin keskustelun sekä asiantuntijakuulemisten kuin heidän edustamiensa puolueiden alkuperäisten kannanottojen perusteella.

Kansanedustajien edustusrooli suhteessa puolueeseensa<sup>2</sup> vaihtelee siten sen mukaan, millä areenalla keskustelu tapahtuu. Kyseinen edustusrooli nivoutuu myös kysymykseen siitä, onko parlamenttikeskustelulla ylipäänsä mahdollista muut-

taa kansanedustajien mielipiteitä ja näkemyksiä. Puolueiden toimintalogiikan voidaan katsoa kurinalaistavan parlamentin keskustelua, koska kansanedustajien mielipide saattaa olla muodostettu jo ennen eduskuntakäsittelyn ja -keskustelun aloittamista (esim. Nousiainen 1977, 450). Puoluedelegaatin rooli asettaakin voimakkaat ennakkoehdot näkemysten muotoutumiselle tai muuttumiselle keskustelun kuluessa. Todellisen deliberaation mahdollisuudet eduskunnassa voivat siis olla varsin rajalliset. Toisaalta on myös mahdollista spekuloida ajatuksella, että kansanedustajan voimakas identifioituminen valiokuntaan saattaisi haastaa puoluedemokratian kollektiivisen edustamisen logiikkaa (esim. Birch 1993; Manin 1997; myös Arter 2006) eduskuntainstituution sisällä ja näin tarjota tilaisuuksia avoimelle keskustelulle ja mielipiteen muodostumiselle. Valiokuntatyön luonne ei-julkisena puheen areenana muodostaa kiinnostavan jännitteen kansanedustajan edustus-suhteen ympärille. Jos siis kansanedustajan työksi edelleen käsitetään puhumalla vaikuttaminen, *on parlamentin puhetta koskevan tutkimuksen fokusta siirrettävä enemmän kohti valiokuntia*.

Laajentamalla edustuksen käsitettä kattamaan myös edustajan ja hänen puolueensa välisen suhteen voidaan myös huomata, että politiikan tutkimukseen (ja demokriateorioihin) on jossain määrin juurtunut näkemys puolueista monoliittisina, oletusarvoisesti yksimielisinä kokonaisuuksina. Todellisuudessa kuitenkin niin sanotun kollektiivisen, äänestäjäkunnan ”intressien”, edustamisen taustalla on paljon vaihtelua. Tästä seuraa, että poliittiset puolueet tulisi nähdä sisäisen deliberaation areenoina (Teorell 1999; Urbinati & Warren 2008, 400). Mikäli demokriateorioissa ei oteta huomioon puolueiden sisäistä deliberaatiota, erillaiset näkemyserot ja katkokset jäävät helposti havaitsematta, vaikka tosiasiaassa kansanedustajien edustamisen motiivit ja kannustimet sekä mielipiteet ja intressit vaihtelevat tilanteesta ja paikasta toiseen. Kansanedustajat arvioivat edustuksellisessa toiminnassaan jatkuvasti edustamiensa asioiden keskinäisiä painoarvoja ja suhteuttavat näitä puolueidensa ajamiin edustuksellisiin päämääriin ja agendoihin. Toisin sanoen puolueen kollektiiviseen edustamiseen liittyy lähemmässä tarkastelussa edustajien omia asia- ja yksityisintressipyrkimyksiä. (Judge 1999, 12–13.)

Kysymykset kansanedustajan suhteellisesta autonomiasta ja edustusmandaatista ovat puolestaan yhteydessä keskusteluun parlamenttipuheen merkityksestä ja suhteesta poliittisen edustamisen legitimitettiin. Tässä mielessä klassisen parlamentarismin vaatimus poliittista päätöksentekoa edeltävästä keskustelusta on edelleen täysin ajanmukainen. Voidaan nimittäin katsoa, että edustuksellisuutta ylläpidetään jatkuvalla deliberaatiolla eli parlamentin sisäisellä keskustelulla. Näin se täydentää ja *jalostaa poliittista edustuksellisuutta*, koska ainoastaan keskustelulla voidaan varmistaa, että riittävän monipuolisia näkökulmia esitetään poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tarkastelen tässä artikkelissa keskustelun ja deliberaation merkitystä eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä. Pohdin kansanedustajilta ja virkamiehiltä kerätyn haastatteluaineiston pohjalta, miten edustajien toiminta puolueidensa valtuutettuina (*delegate*) tai luotettuina (*trustee*) vaikuttaa ”keskustelulla koetteluun” (Manin 1997) mahdollisuuksiin ja rajoituksiin valiokuntatyöskentelyssä. Artikkelin etenee siten, että argumentoin aluksi deliberaatiivisen näkökulman mukaan ottamisen puolesta edustamisen tarkasteluun. Tämän jälkeen tuon lyhyesti keskusteluun mukaan puolue-edustuksellisuuden, josta näkemykseni mukaan seuraa, että deliberaatiivisessa demokriateoriassa joudutaan tarkastelemaan joitain kysymyksenasetteluita uudesta näkökulmasta. Teoriakeskustelua seuraa haastatteluaineiston tiivis esittely. Artikkelin analyysi on jaettu kahteen osaan, joissa ensimmäisessä esittelen niin sanotun puoluedemokratian asettamia reunaehtoja valiokuntakeskustelulle ja jälkimmäisessä tarkastelen valiokuntaa edelliseen lukuun nähden vastakkaisesta näkökulmasta, jolloin valiokunta nähdään kompromissin ja yhteistyön areenana.

## Edustaminen deliberaation näkökulmasta

Edustuksellisen demokratian uudelleen arviointia koskevat keskustelut ovat palauttaneet edustamisen ja deliberaation käsitteen politiikan teorian tutkimukselliseen keskiöön. On esitetty, että 1990-luvulla on tapahtunut deliberaatiivinen käänne (Dryzek 2000, 1, 28). Myöhemmin on myös katsottu, että puhekeskeinen demokriateoria oli-

si syrjäyttämässä äänestämiskeskeisen demokratiateorian (Chambers 2003, 308; Steiner ym. 2004, 26). Deliberatiivista demokratiateoriaa ei kuitenkaan ole ajateltu edustuksellisen demokratian korvauksiksi, vaan pikemminkin täydentämään edustuksellisuutta ja parantamaan sen legitimitettiin (Chambers 2003, 311).

Esimerkiksi Bernard Manin (1987) ehdottaa, että demokraattista legitimitettiin tulisi tarkastella rousseaulaisen ”yleistahdon” sijasta ”yleisen deliberaation” näkökulmasta. Klassinen käsitys suvereenista yksittäisten tahtojen summana on hänen mukaansa riittämätön (myös Urbinati 2006). Poliittisen päätöksenteon oikeutus lepää pikemminkin *tahdon muodostuksen* eli deliberaation eikä niinkään a priori *tahtojen olemassaolon* varassa. Manin (1987, 351–352) katsoo, ettei vallankäytön legitimitetti voi paikantua ainoastaan johonkin hetkeen, jolloin edustuksellisuus ”toteutuu” (ts. vaaleissa), vaan *demokraattinen päätöksenteko on itsessään deliberatiivinen prosessi*. Ymmärtämällä edustuksellinen demokratia sekä demokraattinen päätöksenteko deliberatiivisena prosessina, jonka lopputulema on aina väliaikainen (Urbinati 2006, 118–119), voidaan nähdä, ettei kyse ole passiivisesta intressien aggregoisesta vaan edustamisen aktiiviseksi tekemisestä. Demokraattisen vallankäytön legitimitetti vaatii *jatkovaa perustelua deliberaatiolla* (Chambers 2004, 397). Deliberaation kautta edustamiseen sisältyy poliittisten arvioiden tekemistä, harkintaa ja julkista perustelua – ja ennen kaikkea kykyä nähdä asioita toisin ja toisesta näkökulmasta. Deliberaatio voidaan ymmärtää tässä yhteydessä vastavuoroisena argumentointia, uusien näkökulmien avaamisena ja mielipiteiden muuttamisena.

Edustamista ei voi koskaan mieltää staattiseksi. Esimerkiksi Michael Saward (2010, 11–19; 2006, 299–302) kritisoi Hanna Pitkinä siitä, että tämä pitää edustamisen motiiveja liian itsestään selvinä. Saward argumentoi, että edustuksellisuutta ylläpitävät representaatiot ovat luonteeltaan aina performatiivisia: niitä tehdään ja tulkitaan aktiivisesti. Hänen mukaansa Pitkinin käsitykset deskriptiivisestä ja substantiivisesta edustamisesta tyypistävät edustamisen ”taikaluotimalliksi”, jossa edustajan oma panos edustamisen *tekemiseen* jää minimaaliseksi. (Mt., 300–301.) Myös F. R. Ankersmitillä (2002, 195) on vastaavanlainen idea edustamisen performatiivisuudesta, kun hän määrittelee representaation metaforiseksi väitteeksi tai ehdo-

tukseksi, jolla esitetään rajattu näkökulma todellisuuteen.

Mainittujen tutkijoiden keskeisiä ansioita deliberaation ja edustuksellisuuden hahmottamisessa on niiden näkeminen aktiivisina prosesseina, joissa preferenssejä ei ainoastaan artikuloida, vaan jatkuvasti myös muodostetaan. Harkinta ja arviointi ovat näiden prosessien keskeisiä elementtejä. Ankersmitin käsitys poliittisesta edustamisesta rakentuu etäisyyteen perustuvan uudelleenesittämisen (re-present) ympärille. Ainoastaan etäisyyden turvin uudelleenesittämisen performatiivisuutta voidaan arvioida, kun taas deskriptiivisyydestä, *mimesiksestä*, puuttuu täysin uudelleenesittämisen ulottuvuus. Ankersmit torjuu intuitiivisesti muuten mielekkään ajatuksen edustamisesta vastaavuutena tai delegaationa eli valtuutuksena. Syy palautuu jälleen edustamiselle kriittiseen etäisyyteen, sillä poliittiset representaatiot eli näkökulmat, joita muodostetaan ja ylläpidetään deliberaatiolla, eivät voi kehittyä ellei niillä ole ”tilaa” ympärillään. Myös Edmund Burken kielteisen suhtautumisen edustuksesta ”lähettiläiden kongressina” voi katsoa perustuvan samaan näkemykseen, koska se ei sellaisenaan voi yltyä deliberaatioon tai saati yhteisen näkemyksen muodostumiseen. (Mt., 109–113.) Vaikka Ankersmit jättää kommentoimasta ”lähettiläistä” aiheutuvaa ongelmaa, hän näkee poliittisten puolueiden olemassaolon modernin demokratian tulevaisuuden kannalta ratkaisevana kysymyksenä. Puolueilla on kyky representoida eli esittää yhteiskunnallisia väittekokonaisuuksia (esimerkiksi puolue- tai vaaliohjelmiaan). (Mt., 128–132, myös Urbinati & Warren 2008, 400–401.) Ankersmit onkin yksi niistä harvoista kirjoittajista, jotka ovat pyrkineet kohentamaan puolue-edustuksellisuuden arvostusta (myös Rosenblum 2008).

Muuten tarkkanäköisessä tulkinnessaan eroon ja etäisyyteen perustuvasta poliittisesta edustamisesta Ankersmit ei kuitenkaan ulota näkemystään puolueiden toiminnan sisäiseen logiikkaan. Puolueiden ajatellaan vakauttavan edustettavan ja edustajan välisen edustussuhteen, koska edustajan praktinen edustusmandaatti on enemmän tai vähemmän sidottu puolueeseen. Edustustoimissaan hän toteuttaa tällöin hyvin pitkälle puolueen ohjelmaa. (Manin 1997, 211, 214; Müller 2000, 314; Müller & Strøm 2006, 27.) Oletuksena näyttäisi paradoksaalisesti tällöin vastoin Ankersmitin argumentaatiota olevan, että puolueohjelmien edus-

tamien intressien ja niiden implementoimisen välinen suhde muuttuukin *mimeettiseksi* (ks. esim. Wiberg 1989). Edustajan harkinnan ja arvioinnin horisontti ”keskustelulla koettelussa” (Manin 1997, 183–192) saattaa tällöin kaventua.

### Puoluenäkökulma deliberaatiossa

Puoluenäkökulman ottaminen mukaan edellä esitettyjen edustamisen dynamiikkojen tarkasteluun osoittaa, että teoreettisella tasolla deliberatiivisen demokratian on pyrittävä irrottautumaan varhaisista ja normatiivisista kysymyksenasetteluistaan. Deliberatiivisen demokratian tematiikka on rakentunut pitkälle Jürgen Habermasin tuotannon ja sen kritiikin ympärille (Chambers 2003, 310–311; Mansbridge ym. 2006, 2–6). Deliberaation autenttisuutta korostava habermasilainen perinne näkee deliberaation ideaalina, jota ideologiset ennakkoehdot eivät rajoita. Tällöin argumentoinnin rationaalisuus johtaa onnistuneessa deliberaatiossa aina konsensukseen. (Dryzek 1990, 4–6, 12; Setälä 2003, 138–141.)

Deliberatiivinen demokratioteoria voidaan nähdä intressien huomioimisen osalta alikehittyneenä. Alikehittyneisyys ilmenee etenkin silloin, kun yritetään lähestyä sellaista deliberaatiotilannetta, jossa keskusteluosapuolten mielipiteet ovat sidottu muualla muodostettuihin kantoihin. (Mansbridge ym. 2010, 70.) Kuten edellä todettiin, puoluedelegaatin rooli on deliberaation näkökulmasta ongelmallinen juuri siksi, että liiallinen edustuksellinen läheisyys (*mimeettisyys*) heikentää edustamisen uudelleenesittämisen mahdollisuuksia ja näin ollen asettaa reunaehdoja deliberaatiolle. Tästä huolimatta deliberatiivinen teoria alkaa hiljalleen avautua tarkastelemaan deliberaatiota myös vastakkainasettelun ja haastamisen prosessina teleologisen yksimielisyyden saavuttamisen sijaan (Chambers 2003, 321; myös Dryzek 2000; Mansbridge 2006; Mansbridge ym. 2010). Osittain tähän liittyen Manin ehdottaa, että puoluedemokratiassa huomiota tulisi kiinnittää enemmän kompromisseihin, eikä keskittyä ainoastaan puolue-edustuksellisuuden edesauttaman deliberaation kurinalaistumiseen (Manin 1997, 216–217). Näin ollen voidaan ajatella, että olemassa olevien intressien yhteensovittaminen deliberatiivisen teorian tematiikkaan on mahdollista, jos näkökulmaa avataan sopimisen, neuvottelun ja

kompromissien suuntaan. Manin ehdottaakin, että kollektiiviset kannat ja mielipiteet voisivat olla liikuteltavissa puolueiden sisäisissä ja välisissä neuvotteluissa (mt.).

Suostuttelevan ja rationaalisen argumentoinnin vaihtuminen neuvottelun erilaisiin muotoihin, kuten kaupankäyntiin, on aiemmin ajateltu kielteiseksi deliberatiivisen teorian näkökulmasta. Kuitenkin intressien ajamisessa ja niin sanotuissa edustamisen aggregatiivisissa malleissa on tilaa deliberaatiolle. Kaupankäynnissä, joka voidaan nähdä deliberatiivisen prosessin yhtenä osana, saattaa paljastua myös jokin alkuperäisen vastakkainasettelun kannalta ulkopuolinen ratkaisu. Ratkaisu voidaan tällöin mieltää kompromissiksi eikä niinkään nollasummapelin lopputulokseksi. Näin ollen kaupankäynti sinänsä ei välttämättä indikoi, että osapuolet pyrkisivät aina maksimoimaan omaa etuaan (esim. Naurin 2007, 19), vaan sillä voidaan yhtä hyvin pyrkiä deliberatiivisten ihanteiden mukaisiin lopputuloksiin. Neuvottelu ja kaupankäynti voivat yhtä hyvin parantaa osapuolten ymmärrystä toistensa preferensseistä, lisätä luottamusta ja molemminpuolista kunnioitusta sekä toista että toisen argumentteja kohtaan. (Dryzek 2000, 43–46, 170; Mansbridge 2006, 120–121.) Näin ollen aiempaa habermasilaista normatiivista käsitystä deliberaatiosta voidaan myös teoreettisesti laajentaa esimerkiksi neuvotteluihin ja kaupankäynteihin, jotka ymmärretään osapuolien keskinäisen ymmärryksen muotoina (Mansbridge 2006, 122–123; Mansbridge ym. 2010, 64, 69).

Toisin sanoen kaupankäynnin ja kompromissien hakeminen edellyttää deliberaatiota, koska keskustellen on selvitettävä *mistä ja miksi kauppaa käydään* (Chambers 2003, 309; Chambers 2004, 408; Mansbridge 2006, 117). Mansbridge (2006, 122–123) kutsuu tätä uutta näkökulmaa *pluralistiseksi deliberaatioksi*, joka eroaa yhtenäisestä tai konsensuaalisesta deliberaatiosta. Pluralistinen deliberaatio sallii oman edun ajamisen esimerkiksi kaupankäynnillä. Samalla Mansbridge kuitenkin korostaa, ettei uudelleenkäsitteellistäminen merkitse vain deliberatiivisen teorian sopeuttamista todellisuuden vaatimuksiin, vaan uudenlaista, *itsenäistä demokraattista ideaalia*. (Mt.)

Edellä käydyn keskustelun perusteella voidaan todeta, että deliberatiivinen demokratioteoria on kypsynyt ja kehittynyt 20 vuodessa niin pitkälle, että deliberatiivinen teoria ja puoluedemokratia

asettavat sopuisasti rinnakkain. Eduskuntatyöskentelyä on näin ollen mielekästä tarkastella sekä perinteisen puoluedemokratiamallin että deliberaatioteorian avaamilta katsontakannoilta.

## Aineisto

Valiokuntatyöskentelyn tutkiminen on haastavaa tutkimusmetodien soveltuvuuden näkökulmasta. Tutkimuksen fokuksen siirtämistä valiokuntiin ja tutkimuksen toteutustapoja rajoittaa erityisesti se, etteivät eduskunnan valiokuntien kokoukset ole julkisia kuin aivan erityistapauksissa (ts. määrätään julkinen kuuleminen). Toisaalta esimerkiksi valiokunnan kokousten nauhoittaminen, puhumattakaan tutkijan läsnäolosta kokouksissa, ei välttämättä olisi tuottanut tutkimuksen kannalta haluttua tietoa. Tutkimushaastatteluiden kautta kansanedustajia ja virkamiehiä voitiin lähestyä itessään sekä informanteina että myös tutkimusaiheen kannalta mielekkäinä analyysiyksikköinä. Olennaisinta oli tavoittaa haastateltavien kokemuksia ja näkemyksiä valiokunnassa käytävän puheen ja keskustelun erilaisista merkityksistä.

Tutkimusaineisto<sup>3</sup> koostuu yhteensä 18 haastattelusta, jotka toteutin talvella 2008–2009. Haastateltavien, joita yhteensä oli 17, koska yksi haastattelu tehtiin aikataulusyistä kahdessa osassa, pääjoukko koostui kansanedustajista, mutta mukana oli myös kaksi valiokuntaneuvosta sekä yksi entinen kansanedustaja. Suurin osa haastatteluista kansanedustajista oli saman valiokunnan jäseniä. Ratkaisu parantaa haastatteluista johdettujen päätelmien luotettavuutta ja koherenttisuutta, koska haastatteluita on tällöin mahdollista verrata paremmin keskenään. Haastateltavat puhuivat samasta kohteesta ja samoista tapahtumista kuitenkin samalla arvioiden asioita erilaisista tulkintaperspektiiveistä. Haastatteluaineisto antaa näin aineksia arvioida sekä tulkintojen yhdenmukaisuutta että saadun kuvan monipuolisuutta. Tutkimushaastateltavien anonymiteetin takaamiseksi valiokunnan nimi on ainoastaan projektissa mukana olleiden tutkijoiden tiedossa.

Haastatteluiden pituus vaihteli noin 40 minuutin ja hieman yli kahden tunnin välillä. Keskimääräiseksi haastatteluajaksi tuli 70 minuuttia. Litteroitua haastattelutekstiä kertyi yhteensä 396 liuskaa, jolloin keskimääräinen haastatteluteksti on 22

liuskaa. Aineiston analyysivaiheen selkeyttämiseksi ja menetelmällisesti tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi litteraatit on järjestetty kronologisesti roomalaisilla numeroilla. Haastattelutekstin kappaleet on merkitty juoksevilla arabialaisilla numeroilla. Tutkimusaineistoon viitataan täten varsinaisessa tutkimustekstissä esimerkiksi ”I, 1”.

## Deliberaation edustukselliset pidäkkeet

Valiokuntatyöskentelyn tarkastelu deliberatiivisena prosessina on varsin pitkälle riippuvainen valiokunnassa käsiteltävien lainsäädäntöasioiden poliittisesta painoarvosta. Kansanedustajat korostavat, että keskustelun merkitystä tulisikin peilata käsiteltäviin lakiesityksiin: lainsäädäntöasiat, pääsääntöisesti hallituksen esitykset, jaetaan teknisiin ja ”ei intohimoja herättäviin” sekä ”isoihin ja vaikeisiin” asioihin. Valiokuntatyötä edeltävät keskustelut esimerkiksi valiokunta- tai eduskuntaryhmässä nousevat tärkeiksi silloin, kun lakiesitykset tiedetään ennalta vaikeiksi. Vaikeilla esityksillä voidaan tarkoittaa esitysten ongelmallisuutta yksittäisen hallituspuolueen kannalta, mutta yhtä hyvin esitys voi peilata sellaisenaan hallituksen ja opposition välistä jakolinjaa. Valiokuntakäsittelyn etenemisen nuotit ja keskustelulla koettelun perusteet voivat olla vaikeissa asioissa melko selvät, koska mielipiteenmuodostus tapahtuu pääsääntöisesti valiokunnan ulkopuolisissa keskusteluissa. Valiokuntakeskustelulla on tällöin vain muodollinen funktio lakiesityksen läpiviemisessä ja päätöksenteossa (IV, 21).

*[- -] Valiokunnan työskentelyyn vaikuttaa se, minkälaisia pikkupalavereita etukäteen pidetään. Me ei tehdä päätöksiä, jollei se ole joku yksinkertainen ja helppo, mistä kaikki on samaa mieltä, mutta usein jos on vähän vaikeampikin asia, niin me pidämme etukäteen palaverin, jossa sovitaan, miten mennään. Ja sitten sillä tavalla toimitaan. Ne ei ole ex tempore -tilanteita välttämättä siellä valiokunnassa [- -] Ja sitten sitä vaan muodollisesti viedään eteenpäin mitä on sovittu etukäteen. Eli siinä ei sitten enää puheet auta, kun on se päätös tavallaan tehty tai on jo sovittu asiasta [- -]. (XI, 18.)*

Myös poliittiset rintamalinjat ovat usein jo ennalta tiedossa, eivätkä ne tule sinänsä jäsenistölle

yllätyksenä. Tästä seuraa, että voimasuhteiden koettelu valiokunnassa voidaan ratkaista keskustelun sijasta yhtä hyvin äänestämällä, kuten toisinaan myös tehdään. Se, että keskustelulla ei useinkaan yritetä muuttaa keskusteluosapuolien kantoja, on deliberatiivisen demokratian kannalta ongelmallista. Deliberaatiossa olennaista ei ole vain mielipiteiden ja näkökulmien avaaminen, vaan myös suostuttelu (Manin 1987, 352–353; Manin 1997, 198–199; Pekonen 2008, 210). Kantojen lyöminen lukkoon ja taustakeskusteluiden hallitsevuus värittää suhtautumista deliberaatioon väitteilynä ja suostuttelevana puheena:

*[- -] Välillä siellä jotkut haluaa käydä sellaista poliittista väittelyä, mutta kun me kaikki tiedetään, että me tehdään siellä työtä siellä valiokunnassa ja siinä vaiheessa, kun kannat on lyöty lukkoon, niin ei niitä enää väittelemällä kauheasti muuta. [- -] Valiokuntakeskustelua voisi pitää sellaisena asiaan suuntaavaa ja semmoisena että päästään, käydään aika nopeastikin läpi se mistä ollaan samaa mieltä, mistä eri mieltä, voidaanko löytää yhteisiä näkemyksiä vai eikö voida. Eikä niitä tarvitse loputtomasti jankata. (VIII, 72.)*

Valiokuntien jäsenistö pitää turhana väittelyä asioista, jotka keskustelulla ovat poliittisesti ratkaisemattomissa. Lisäksi kireän aikataulun takia yhteisen ajan tuhlaaminen suostuttelemiseen ja väittelemiseen koetaan erityisen ärsyttäväksi. Edustajat kuitenkin samanaikaisesti kaipaavat tilaisuuksia käyttää aikaa pohdiskelvaan keskusteluun. Käytännössä valiokuntakeskustelu on harvoin keskustelua vain sen itsensä vuoksi, vaan instrumentaalista sikäli, että keskustelulla on aina jokin päämäärä: mietinnön tai lausunnon valmistaminen.

*[- -] Ja välillä me saatetaan käydä [- -] hyvin avointa yleiskeskustelua mietintöluonnoksen pohjalta ja siinä esitettiin kyllä varsin reippaita puheenvuoroja, missä irrottauduttiin hallitus- ja oppositionrintamista. Mutta huomenna, kun meillä on ratkaiseva käsittely, niin kaikki rivit on ikään kuin ammuttu suoriksi huomiseksi eli kyllä siitä huolehditaan. Välillä ehkä annetaan vähän rönsyillä, mutta kyllä se hallituskuri ja oppositioasetelma hyvin paljon myös sanelee myös valiokuntatyössä. (II, 2.)*

*[- -] On tietenkin poliittisen väännön paikka silloin, kun asiassa on puolensa ja puolensa. [- -] Semmoistakin sattuu, että asiantuntijat ovat lakiesitystä vastaan ja hallituspuolueiden kansanedustajienkin enemmistö saattaa olla sitä mieltä, että tämä on huono lakiesitys. Mutta silti se lakiesitys menee läpi, jos ministeri haluaa, että se menee läpi. Eli tavallaan kaikki se puhe tai se retoriikka ja että on vakuutettu jostakin asiasta, niin sillä ei ole mitään merkitystä silloin, jos tavallaan sitten poliittinen voima ratkaisee sen asian. (XVIII, 12.)*

Avointa deliberointia pyritään valiokunnassa hillitsemään erilaisin järjestelyin. Yhdessä sovittu kanta on normi myös keskustelun tasolla. Esimerkiksi hallitusryhmien keskinäiset erimielisyydet, oman ryhmän vastaisten mielipiteiden esittämiset tai ”mölyt”, kuten eräässä haastattelussa asia ilmaistiin (XI, 149), pyritään pitämään valiokunnan ulkopuolella. Niin sanottuja irtiottoja yhteisesti sovituista linjauksista kuitenkin tapahtuu ulkopuolisista neuvotteluista huolimatta, koska valiokuntaryhmän jäseniä ei voida täysin pitää puolueidensa lähettiläinä valiokunnassa. Yhtenäisten representaatioiden murrokset antavat aseita oppositiolle, jolloin poliittisen pelin paikka avautuu hetkellisesti. Tiukoissa tilanteissa asiakohdan käsittely tai koko valiokunnan kokous voidaan keskeyttää, mikä hallitusryhmien näkökulmasta katsottuna korostaa asian vakavuutta. Nämä proseduraaliset järjestelyt voidaan ymmärtää deliberaatiota hillitseviksi elementeiksi, jotka ovat kehittyneet eduskunnan sisäisiksi, epävirallisiksi mekanismeiksi. Deliberaation voidaan nähdä menevän ”liian pitkälle”, joka on analogiassa tulkinnan kanssa, jossa poliittinen päätöksenteko ”menee väärään suuntaan” (VIII, 86).

Vaikka valiokunnan keskustelusta annetaan seläinen kuva, ettei ennalta muodostettuihin kantoihin pääsääntöisesti voida vaikuttaa keskustelulla, koetaan vastustava deliberointi selvästi uhkaavana. Voiko tämä kertoa siitä, että valiokunnan keskustelulla saattaisi sittenkin olla mielipiteitä ja kantoja muuttava vaikutus? Ankersmitin ja Sawardin ajatuksiin tukeutuen voidaan katsoa, että representaatiot eivät koskaan ole vakautettavissa tai *a priori* olemassa olevia, vaan niitä tuotetaan aktiivisesti deliberatiivisessa prosessissa. Tästä näkökulmasta

käsin on ymmärrettävää, että avoin deliberaatio saa (puolueen) representaation näyttäytymään jonnain toisena: arvaamattomana, hallitsemattomana ja haastettavissa olevana. Samoin paljastaessaan näkemyksiään ja kuunnellessaan toisia keskusteluosapuolet saattavat samanaikaisesti tulla paljastaneeksi yhä enemmän erimielimielisyyden aiheuttajia. Alkuperäinen erimielisyys saattaakin tästä syystä syventyä, kuten Elster (1998, 109, 177) on huomoinut. Liian avoimella keskustelulla on mahdollista aikaansaada säröjä puolue- tai hallitusrintaman kollektiiviseen kilpeen, mikäli osapuolet alkavat häilyä yhteisen kannan takana.

Vaikka positiivisten (esim. urakehitys) ja negatiivisten (eduskuntaryhmän kurinpidolliset toimet, ryhmän luottamuksen menettäminen) sanktioiden olemassaolo ilmenikin edustuksellisen toiminnan taka-alalla, ei haastatteluissa tullut esiin, etteivätkö edustajat olisi täysin vapaita ilmaisemaan mielipiteitään valiokunnassa ja muualla, kuten rajoittamaton parlamentaarinen puheoikeus edellyttää. Kyvykkyyden oman mielipiteen esiintuomiseen, myös vastoin eduskuntaryhmän kantaa, katsotaan kuuluvan keskeisesti kansanedustajan ammattitaitoon. Edustajat kuitenkin näkevät eduskuntaryhmän vastaisten kantojen ottamisen ”vaikeana tilanteena” (XIV, 113). Kansanedustaja saattaa kokea itsensä onnekaaksi juuri siinä mielessä, että hänen omat mielipiteensä ja sinänsä sitova ryhmäkanta ovat olleet yhteneväiset, eikä hän ole joutunut tekemään valintaa näiden välillä. Eriyisesti hallitusryhmiin kuuluvat edustajat reflektioivat ”joukkuepelaamista” siten, että hallituksessa olo merkitsee tietynlaisen ryhmäetoksen omaksumista. Toisinaan joudutaan tekemään henkilökohtaisia kompromisseja ryhmän edun nimissä. Kuten aiemmin todettiin, kollektiivisessa edustamisessa tapahtuu väistämättä katkoksia ja murroksia, koska poliittiset puolueet eivät ole luonnostaan yksimielisiä. Voidaankin esittää, että demokratiateorioiden olisi syytä alkaa kiinnittää enemmän huomiota ryhmien sisäiseen deliberaatioon.

*[- -] Mutta aina pitää olla jonkinlaisia soraääniä, jotta sitten voidaan kyseenalaistaa sitä omaa ajattelua ja omien asioiden eteenpäinvie-misiä ja sen lainsäädännön kehittämistä. Ne ei ole huonoja asioita, kun joku ihminen on asiasta eri mieltä. Se ovat minun mielestä pikemminkin päinvastoin, se on hyvä asia. [- -] Mutta se on*

*hirveän tärkeätä, että jotakin meidän päänupis-sa joka kerta tapahtuu, että 'hei aa, hän ajattelee noin, miten se on, onkohan se sittenkin oikein? Pitäisikö tätä sittenkin viedä tuohon suuntaan, olenkohan minä sittenkin ajatellut ja jättänyt huomioimatta esimerkiksi jonkun asian' [- -]? (VII, 25.)*

Edustajien kokemukset toisaalta alleviivaavat, kuinka edustajat tekevät aktiivisesti valintoja edustuksellisessa toiminnassaan, vaikka ryhmän näkökulmasta heidän odotetaan myös toimivan puolueen valtuutettuina. He samaan aikaan kuitenkin jatkuvasti arvioivat ja harkitsevat oman mielipiteensä kestävyyttä valiokunnassa ja valiokunnan kulisseissa käydyin keskustelun pohjalta.

### **Valiokunta yhteistyön ja kompromissien areenana**

Edellä muodostettu kuva valiokuntatyöskentelystä herättää pohtimaan, miksi valiokunnassa kaikesta huolimatta kuitenkin deliberoidaan, vaikkei sillä välttämättä olekaan ”vaikutusta” edustajien mielipiteisiin tai lakiesityksestä annettavaan valiokuntamietintöön.

Ensinnäkin keskeistä on huomioida, etteivät kaikki valiokunnassa käsiteltävät lainsäädäntöasiat suinkaan ole poliittisesti jännittyneitä, vaan valiokunnan läpi kulkee vuosittain hyvin suuri lainsäädännön virta. Tilastot itse asiassa osoittavat, että valiokunnat muuttavat nykyisin entistä useammin hallituksen esityksiä: vuonna 1993 valiokunnat tekivät esityksiin sisällöllisiä muutoksia 44 prosentissa tapauksista. Vuonna 2001 muutosten määrä oli noussut 48 prosenttiin. (Helander & Pekonen 2007, 67.)<sup>4</sup>

Toiseksi valiokunta on hyvin pitkälle valiokunnan jäsenten keskinäisen yhteistyön areena, vaikka erityisesti hallitusryhmien politiikkakoordinointi tapahtuukin pääsääntöisesti valiokunnan ulkopuolella. Haastatteluista kävi ilmi, että mikäli hallitusryhmät saavat opposition puolelleen yksimieliseen mietintöön, mikä on usein tavoitteena, saattaa oppositio pidättäytyä vastalauseen jättämisestä. Hallituksen esityksen pykälät hyväksytään tällöin muutumattona, mutta mietinnön perusteluihin voidaan kirjata joskus tiukkojakin huomioita tai mietinnön loppuun saatetaan jättää lausuma tai niin

sanottu ponsi, joka velvoittaa ministeriötä seuraamaan valiokunnan huolenaiheeksi muodostunutta yksityiskohtaa lainsäädännön implementoinnissa. Vaikka jotkut edustajat vähätelivätkin mietinnön tekstisisällön merkitystä, valiokunta tuottaessaan mietinnön sisältöä yrittää miten sovittaa näkemyksiään yhteen ja pyrkii kompromissiratkaisuihin. Asia on nähtävissä vähemmistöön jääneiden kannalta myös niin, että valiokunnat ovat loppujen lopuksi ainoita sellaisten kompromissien tekemisen areenoita, joissa se kykenee osallistumaan lainsäädännöstä päättävään keskusteluun.

*[- -] Mutta jos olemme saaneet jonkun oman painotuksen sinne eli ikään kuin kompromissina, niin silloin saattaa olla, että jättäydymme vastalauseen tekemisestä. Se nähdään semmoisena yhteistyökysymyksenä silloin, semmoisena hyvänä, jos ajatellaan että eihän niillä vastalauseilla ole merkitystä sillä lailla sitten kuitenkaan. (X, 42.)*

Pluralistisen deliberaatiokäsityksen mukaan deliberaatiolla voi olla useita samanaikaisia tavoitteita ja päämääriä (Mansbridge 2006, 129). Deliberatiivisen demokratian uudemmat avaukset ovat koskeneet hyväksyttäviksi ymmärrettyjen deliberaation muotojen laajentamista. Kuten edellä olen esittänyt, teorian ulottaminen myös kohti intressejä ajavia argumentteja osoittaa, että esimerkiksi kaupankäynti voikin jossain mielessä olla kuuntelevampaa kuin pelkkä argumentointi. Esimerkiksi Sunstein (1997, viitattu Dryzek 2000, 48) on nähnyt deliberaatiossa mahdollisuuksia kurottaa kohti ”toimintakykyistä yhteisymmärrystä” (*workable agreement*). Vastaavanlainen huomio löytyy myös neuvotteluteoreetikoilta, jotka kutsuvat neuvottelevia keskusteluita ”sopeutuvaksi kaupankäynniksi” (*intergrative bargaining*) (Mansbridge ym. 2010, 66, 71–72; Naurin 2007, 51). Nähdäkseni valiokunnan keskusteluissa on sellaisia deliberaation muotoihin viittaavia elementtejä, joita ei voida pitää epädemokraattisina deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Kompromissit kuvaavatkin parhaimmillaan Mansbridgen (2006, 117) määrittelemää täyttä deliberaatiota. Täydessä deliberaatiossa osapuolet toisaalta arvioivat, voidaanko asiasta käydä kauppaa (hyvin tärkeistä ei kenties voida) ja tulevat toisaalta samanaikaisesti tietoisiksi toistensa preferenssien tärkeydestä (Mansbridge 2006, 122, 126–127; Mansbridge ym. 2010, 64, 69).

Kysymys kompromisseista on mahdollista nähdä laajemmin edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Pitäytyminen yhdessä sovituissa eli sitoutuminen kompromissiin voidaan nähdä yhteiskuntasopimuksen yhdeksi keskeisimmistä elementeistä. Kompromissin etymologinen merkitys tarkoittaakin kiinnostavasti ”yhdessä lupaamista” (lat. com- + promittere). Lupaamiseen viittaavalla tekiällä voidaan selittää, miksi valiokunnan jäsenet yltäessään kompromissiratkaisuun, johon kaikki eivät välttämättä ole täysin tyytyväisiä mutta ovat ratkaisun sellaisena kuitenkin hyväksyneet, pidättyvät julkisesti istuntopöydässä enää kritisoimasta tätä yhdessä tuotettua ratkaisua. Sopeutuvalla kaupankäynnillä tarkoitetaan, että deliberatiivisessa prosessissa keskustelun osapuolet hyväksyvät lopputuloksen eri syistä (Mansbridge ym. 2010, 71–72). Myös valiokuntafoorumien sisäiset normit säätelevät pitäytymistä yhdessä sovituissa myös suljetun foorumin ulkopuolella. Tämä osoittaa, että niin kutsutun julkisuusefektin (Chambers 2004; Elster 1998; Naurin 2007) oletukset päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja johdonmukaisuudesta toimivat myös käänteisesti suljetulta puheen arenalta julkiseen mennessä.

Valiokuntatyön sisäisten normien näkökulmasta voidaan nähdä, etteivät jäsenet puolueidensa valtuutettuina aggregoi intressejä sellaisenaan, vaan valiokunnan deliberaatioon sisältyy hyvin paljon näitä intressejä koskevaa harkintaa ja arviointia. Toimiessaan puolueen luotettuina edustajat kykenevät arvioimaan, missä oman ryhmän neuvottelurajat kulkevat. Edustajan ottama delegaatin rooli puolestaan muodostuu haastatteluiden perusteella ongelmalliseksi neuvoteltaessa kompromisseista, koska delegaatti ei välttämättä pysty representoimaan ja esittämään erimielisyyksiä ylittäviä näkemyksiä. Nadia Urbinatin (2006, 45–47) mukaan intressikonfliktien täyttämässä tilanteissa, joissa näkökantoja esitetään puolesta ja vastaan, kansanedustajien tulisi toimia ”deliberaattoreina”, jotka suhtautuvat myötämielisesti valitsijoidensa vaatimuksiin mutta ymmärtävät samanaikaisesti muiden vaatimuksia.

Pyrkimys kompromisseihin pakottaa deliberaation osapuolet ulos välittömistä asemistaan ja keskustellen harkitsemaan mahdollisen yhteisen kannan saavuttamista. Kansanedustajien mukaan tiukasti puolueen näkemyksiin tai omaan asiantuntemukseen takertuvilta edustajilta ei välttämättä



edes voida odottaa yhteisiä muotoiluita. On myös mahdollista ajatella sitenkin päin, että edustaja, joka pystyy löytämään yhteiset muotoilut mietinnön sisältöön, pystyy vaikuttamaan valiokuntatyössä paljon enemmän kuin sellainen, jolta yhteisiä esityksiä ei synny. Kompromissiratkaisuun pääseminen on usein vain ”pienestä kiinni” (IX, 40). Haastatteluista selviää myös, että kompromissien hakemisen taustalla on havaittavissa jonkinlaista vastavuoroisuuden periaatetta, joka ei ole selitettävissä enemmistöparlamentarismien logiikan ”winner-takes-it-all” -mentaliteetilla, vaan valiokuntareena on omaksunut monin tavoin deliberatiivisen demokratian ideaaleja. Kuten Dryzek (2000, 42) osuvasti argumentoi, deliberaation merkitys piilee sen kyvyssä hillitä strategista toimintaa.

Ankersmitin (2002, 198; myös Urbinati 2006, 51) mukaan poliittinen edustaminen elpyy kompromisseissa, koska siihen vaaditaan asioiden näkeminen jonkin *toisen* kautta (parlamentariselle puheelle tyyppillisestä pro et contra -puheesta ks. Palonen 2008). Jotta keskustelijat voivat saavuttaa kompromissin, heidän on *nähtävä ja ilmaistava asioita ja mielipiteitä uusilla tavoilla, kyseenalaistettava ja kunnioitettava muiden näkökulmia sekä niiden esittäjiä* (Ankersmit 2002, 206). Voidaan sanoa, että kyky nähdä ja esittää asioita uudella tavalla on mahdollista vain sellaiselle edustajalle, joka kollektiivisen edustamisen logiikassa pystyy ottamaan tarvittaessa etäisyyttä sekä kannattajistaan että myös puolueyhmästään. Useissa haastatteluissa esitettiin, että valiokuntaryhmille on annettu mandaatti toimia valiokunnassa parhaaksi katsomallaan tavalla ja täten todellisuudessa linjata koko eduskuntaryhmän kantaa. Käytännössä puolueiden representaatioiden (eli näkökulmien) ei oletakaan olevan staattisia, jolloin sekä valiokuntaryhmillä että yksittäisillä edustajilla on mahdollisuus niiden jatkuvaan muokkaamiseen ja kehittämiseen.

Kolmanneksi valiokuntatyön kautta edustajille kertyy merkittävä määrä informaatioresursseja, jotka liittyvät erityisesti valiokunnassa kuultavien asiantuntijoiden tuomaan panokseen (ks. asiantuntijatahojen valinnasta Holli & Saari 2009). Asiantuntijakuulemiset ovat valiokunnan deliberaation kannalta merkittäviä, koska ne muodostavat pohjan toisen näkökulman tarkastelulle. Puolueiden väliset näkemyserot tuodaan hyvin harvoin valiokunnan keskusteluun (tai ylipäänsä debatoita-

vaksi) *sellaisenaan*. Sen sijaan puolueiden edustukselliset ideat näyttäytyvät asiantuntijatahojen *välittämällä* ja heidän puheenvuorojaan ja vastauspuheenvuorojaan käytetään aktiivisesti edustajan omien kantojen perusteluiden muodostamisessa. Haastateltavat kuvailevat hyvin sitä, kuinka valiokunnassa jokainen jäsen on asiantuntemuksensa ja osaamisensa kanssa yksin. Puolueen ”värrien” kantamisesta ei sellaisenaan saa välttämättä selkänöjää omalle argumentaatiolle. Edustajat ottavat tämän sijasta osaa keskusteluun kenties paljon henkilökohtaisemmin, omaan osaamiseensa ja kykyihinsä nojaten. Osapuolien ei tarvitse yrittää vakuuttaa poliitikalla toisiaan. Puolueiden väliset erot valiokunnassa ”pahimmassa tai parhaimmassa tapauksessa jopa häviää kokoaan” (VI, 98). Asiantuntijatiedon karttuminen voimistaa valiokunnan keskustelussa kokemusta, jossa ”poliittinen jää taakse” (X, 26). Toisinaan klassisen parlamentarismien periaatteet kuvailevat paremmin valiokuntatyöskentelyä, koska mielipiteet saatetaan muodostaa siellä käydyssä keskustelun perusteella. Artikkelin keskeinen väite edustuksellisuuden performatiivisuudesta ja edustuksellisesta deliberaatiosta kiteytyy hyvin erään kansanedustajan kommentissa, kun hän kuvailee omaa suhtautumistaan valiokuntatyöskentelyyn:

*[- -] Mä olen pyrkinyt avoimuuteen ja myöskin ennakkoluulottomuuteen, että ei mulla ole aina täsmällisiä kantoja jokaiseen asiaan. Koska ei jokaiseen asiaan ole poliittista kantaa olemassa missään. Vaan on asioita, joita on tarkasteltava ikään kuin sulle tulisi joku täysin uusi maailma eteen. Sä tutkit, että mitä tämän kanssa tehdään, kuinka tässä olisi viisasta toimia? Ei millään poliittisella puolueella ole sellaista viisautta, jolla se pystyisi etukäteen lyömään lukkoon semmoisia detaljia, että miten niiden kanssa toimitaan. (XIV, 16.)*

## Päätelmät

Olen edellä tarkastellut sitä, miten edustajan ja hänen puolueensa suhde näkyy valiokunnan sisäisessä deliberaatioissa – kontekstissa, jossa poliittisten puolueiden rooli on keskeinen. Valiokunnan työskentelyssä deliberaatio ymmärrettynä vastavuoroisena argumentointina, uusien näkökulmien avaa-

misena ja mielipiteiden muuttamisena onkin haastatteluiden perusteella osin alisteinen puoluedemokratian logiikalle. Äärimmäisissä tilanteissa ohjeistuksiin perustuva edustusmandaatti tekee deliberoinnista tarpeetonta. Mikäli edustuksellisuutta ajatellaan tässä mielessä ylläpidettävän jatkuvalla parlamentin sisäisellä deliberaatiolla, ”keskustele- van parlamentin” ihanne ei aina näyttäisi toteutuvan. On kuitenkin kiinnostavaa, että vaikka istun- tosaliissa tapahtuvan julkisen, edustuksellisen pu- heen voisi katsoa olevan juuri representaatioiden eli ”asioiden tietyllä tavalla näkemisen” (Ankersmit 2002, 195) ominaisinta areenaa, tarjoavat valio- kunnan suljetut ovet välttämättömän etäisyyden asioiden arvioimiselle ja lainsäädäntöasioiden punnitsemiselle. Vaikka artikkelissa ei olekaan pa- neuduttu syvemmälle kysymykseen keskustelua- reen julkisuudesta, mikä sinänsä on keskeistä deliberatiivisen teorian argumentaatiossa, on samalla hyvä huomioida, että keskusteluosapuolet ovat itse asiassa vapaampia muuttamaan mieltään suljettujen ovien takana (Chambers 2003, 394; Manin 1997, 217; Teorell 1999, 375). Poliittisten kompromissien aikaansaaminen ja deliberaation tehokkuus edellyttävät edellä mainitusta syystä toisinaan salassapittoa (Teorell 1999, 375). Tämä ajatus ilmeni myös tehdyissä haastatteluisa, joissa melko voimakkaasti puolustettiin valiokuntatyös- kentelyn ei-julkisuutta.

Yleisesti ottaen artikkelissa esitetyt havainnot tukevat käsitystä valiokunnista ”todellisen delibe- raation areenoina” (Helander & Pekonen 2007, 134–136; Mattson & Strøm 1995, 249; Pekonen 2008, 215), vaikka puoluedemokratian mukainen logiikka jossain määrin peilautuukin valiokunta- työhön ja -keskusteluihin. Keskustelulla koettele- misen (Manin 1997) kehityksessä edustussuhde häi- lyy suhteessa kansanedustajien arviointeihin hei- dän omasta roolistaan toisaalta puoluedelegaattei- na ja toisaalta valiokunnan jäsenenä sekä puoluei- densa luotettuina. Valiokunnan jäsenten edustus- suhteen ymmärryksen lisäksi puheareenan sisäiset normistot säätelevät varsin pitkälle sitä, millaisia merkityksiä ja mahdollisuuksia valiokunnan deli- beraatiolle avautuu. Kaikki valiokunnan keskuste- lut ja neuvottelut eivät noudattele hallitus–opposi- tio-jakoa, vaan valiokunta toimii myös vahvana yhteistyön ja kompromissien tekemisen areenana. Tässä mielessä esimerkiksi väite siitä, että valio- kunnassa toisinaan esiintyvä ryhmäkuri loukkaa ja

uhkaa jäsenten yhteistyötä (Arter 2006, 78), ei vält- tämättä pidä täysin paikkaansa. On kuitenkin tot- ta, että poliittiset voimasuhteet asettavat väistä- mättömiä reunaehdot valiokunnan työlle ja deli- beraatiolle. Reunaehdot eivät kuitenkaan ole aina ehdottomia, koska jäsenet usein pyrkivät rakenta- vasti hakemaan yhteistä tahtoa ja yhteisiä muotoi- luja keskustelulla, kuten monet haastateltavat ku- vailivat. Tämä pätee myös tilanteisiin, joissa valio- kunta on joutunut ratkaisemaan asian äänestämäl- lä. Äänestäminen ei itsessään ole valiokuntatyötä määrittävä piirre, vaan se ymmärretään kuuluvaksi valiokunnan deliberatiiviseen prosessiin. Äänestä- mislinjojen piirtämiseen (osittain ryhmäkurin kannustamana) ei kansanedustajien mukaan voida suhtautua kovinkaan melodramaattisesti.

Lopuksi voidaan haastatteluiden perusteella to- deta, että poliittisten voimasuhteiden ja kantojen olemassaolo a priori vapauttaa ennakolta valiokun- takeskustelun ”esittämisen” logiikasta, joka puoles- taan leimaa istuntopolitiikan työstä. Valiokunnassa tällöin kuitenkin todellisena vaarana on, ettei näkö- kulmien perusteluita tai erimielisyyksiä puhuta esiin, vaan ne typistetään poliittisiksi realiteeteiksi. Edustuksellisen demokratian legitimitetti lepää myös sen varassa, että parlamentin sisäisessä kes- kustelussa mahdollisimman monipuoliset näkökul- mat tuodaan kansanedustajien harkittavaksi.

## LÄHTEET

- Ankersmit Frank R. 2002. *Political Representation. Cultural Memory in the Present*. Stanford: Stanford University Press.
- Arter, David. 2006. Committee Cohesion and the ‘Corporate Dimension’ of Parliamentary Committees: a Comparative Analysis. Teoksessa Reuven Y. Hazan (ed.), *Cohesion and Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*. London: Routledge.
- Birch, Anthony. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- Chambers, Simone. 2003. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 6, 307–326.
- Chambers, Simone. 2004. Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *Journal of Political Philosophy* 12:4, 389–410.
- Dryzek, John. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon. 1998. Deliberation and Constitution Making. Teoksessa Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helander, Voitto ja Pekonen, Kyösti. 2007. Vahvistuva valiokun- talaitys. Teoksessa *Suomen Eduskunta 100 vuotta. Valiokun- nat lähikuvassa*. Osa 7. Helsinki: Edita.

- Holli, Anne Maria ja Saari, Milja. 2009. *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, tasa-arvoasiain neuvottelukunta.
- Judge, David. 1999. *Representation. Theory and Practice in Britain*. London: Routledge.
- Manin, Bernard. 1987. On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory* 15:3, 338–368.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane. 2006. Conflict and Self-Interest in Deliberation. Teoksessa Samantha Besson ja José Luis Martí (eds.), *Deliberative Democracy and Its Discontents*. Cornwall: Ashgate.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Estlund, David, Føllesdal, Andreas, Fung, Archon, Lafont, Cristina, Manin, Bernard ja Martí, José Luis. 2010. The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy* 18:1, 64–100.
- Naurin, Daniel. 2007. *Deliberation behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*. Hampshire: European Consortium for Political Research Press.
- Mattson, Ingvar ja Strøm, Kaare. 1995. Parliamentary Committees. Teoksessa Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt-Main: Campus Verlag/St. Martin's Press.
- Müller, Wolfgang C. 2000. Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work. *European Journal of Political Research* 37:3, 309–333.
- Müller, Wolfgang ja Strøm, Kaare. 2006. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. Teoksessa Wolfgang Müller, Torbjörn Bergman ja Kaare Strøm (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 1977. Valiokuntalaitos, suuri valiokunta, Eduskunnan täysistunto. Teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia*, osa X. Helsinki: Eduskunnan historiakomitea.
- Palonen, Kari. 2008. Speaking Pro et Contra. The Rhetorical Intelligibility of Parliamentary Politics and the Political Intelligibility of Parliamentary Rhetoric. Teoksessa Suvi Soininen ja Tapani Turkkala (toim.), *The Parliamentary Style of Politics*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Pekonen, Kyösti. 2008. Two Versions of Representative Talk in Finnish Parliament. Teoksessa Suvi Soininen ja Tapani Turkkala (toim.), *The Parliamentary Style of Politics*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Rosenblum, Nancy C. 2008. *On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press.
- Saward, Michael. 2006. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory* 5:3, 297–318.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford University Press.
- Setälä, Maija. 2003. *Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Steiner Jürg, Bächtiger, Andre, Spörndli, Markus ja Steenbergen, Marco R. 2004. *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, Jan. 1999. A Deliberative Defence of Intra-party Democracy. *Party Politics* 5:3, 363–382.
- Urbinati, Nadia. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Urbinati, Nadia ja Warren, Mark E. 2008. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 11, 387–412.
- Wiberg, Matti. 1989. Valtiosäännön vapaudessa mutta ryhmäsääntöjen puristuksessa: Kansanedustajien ryhmäkurin nykytila. *Politiikka* 31:3, 201–213.
- Wiberg, Matti. 2003. Uuden perustuslain toimivuus. *Politiikka* 45:3, 236–244.

## VIITTEET

- 1 Artikkelin perustuu kesäkuussa 2010 Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin oppiaineessa tarkastettuun pro gradu-tutkielmaani kirjan mukaan – ”*Deliberaatio eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä puoluedemokratian näkökulmasta*”. Kiitän Juri Mykkästä, Kyösti Pekosta ja *Politiikka*-lehden referoita käsitkirjoituksen kommentoinnista.
- 2 Artikkelin kysymyksenasettelu kohdistuu edustussuhteen ymmärrykseen edustuksellisen instituution sisällä ja problematisoi samalla poliittisen edustamisen deskriptiivistä ja substantiivista edustamiskäsitystä. Poliittisten puolueiden, lähinnä eduskuntapuolueiden, keskeisyys modernien parlamenttien käytännön (edustus)toiminnassa ja valtiopäivötoiminnan organisoimisessa johtaa siihen, että hahmotan keskeisen edustussuhteen pääasiassa puolueen ja puolueen kansanedustajan välille enkä niinkään valitsijakunnan ja edustajan välille.
- 3 Aineisto on kerätty osana Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin professorin Kyösti Pekosen Suomen akatemian rahoittamaa tutkimusprojektia ”*Edustuksellisuuden ongelma ja puheen merkitys Suomen eduskunnassa*” (projekti 1124846), jossa toimin tutkimusavustajana. Aineistoa on lisäksi käytetty Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielmassani. Tässä numerossa julkaistu Maria Svanströmin tutkimus perustuu samaan haastatteluaineistoon.
- 4 Ottaen huomioon, että lakiesitysten laadun väitetään heikentyneen (Wiberg 2003, 239), eivät luvut välttämättä anna todellisuudessa koko kuvaa lakiesitysten muuttamistendenssistä. Valiokunnat saattavat esimerkiksi joutua korjaamaan lakiesitystä, koska annetussa esityksessä on ollut virheitä. Näkemys lakiesitysten valmistelussa ilmenevistä suoranaisista asiavirheistä toistui myös haastatteluihissa.